



Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV)
Stampfenbachstrasse 14
Postfach
8090 Zürich

Winterthur, im Oktober 2010

Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 «Flughafen Zürich»; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interessengemeinschaft *Region Ost* vertritt in flugverkehrspolitischen Fragen als grösste Behördenorganisation die Exekutiven von 86 Städten und Gemeinden mit insgesamt rund 450'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Osten des Flughafens. 17 Städte und Gemeinden unserer Gemeinschaft liegen im Kanton Zürich und sind damit formell berechtigt, sich am vorliegenden öffentlichen Anhörungsverfahren zur Revision des Flughafenkapitels im kantonalen Richtplan zu beteiligen. In deren Namen nehmen wir zur fraglichen Vorlage wie folgt Stellung:

Grundsätzlich unterstützt die *Region Ost* die übergeordnete Zielsetzung der vorliegenden Teilrevision, die Entwicklungsspielräume für den Flughafen Zürich und die umliegende Besiedelung langfristig so aufeinander abzustimmen, dass den Lärmschutzbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung getragen werden kann, ohne die Funktionsfähigkeit des Flughafens als verkehrspolitische Schlüsselinfrastruktur zu beeinträchtigen. Das Raumplanungsrecht gibt vor, dass Richtpläne neben der periodischen Gesamtüberarbeitung, die in der Regel alle zehn Jahre erfolgt, auch dann zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen sind, wenn sich die raumordnungspolitisch relevanten Verhältnisse ändern (Art. 9 Abs. 2 RPG). Eine solche Veränderung ist im Fall des An- und Abflugverkehrs rund um den Flughafen Zürich seit der letzten Richtplanfestsetzung im Jahr 1995 eingetreten, nachdem die von Deutschland einseitig erlassenen Überflugbeschränkungen zu wesentlichen Veränderungen im Flugbetrieb geführt haben. Die daraus resultierende Notwendigkeit, die raumplanerischen Vorgaben zu überprüfen, darf jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht zum Anlass für raumplanerische Festlegungen genommen werden, die es ermöglichen, das An- und Abflugregime völlig neu zu ordnen. Dies würde den Planungszielen und -grundsätzen unseres Raumplanungsrechts diametral widersprechen. Aus raumplanerischer Sicht ist das Flugregime daher weiterhin auf die gewachsenen Siedlungs- und Nutzungsstrukturen auszurichten.



RegionOst

Die Stellungnahme der *Region Ost* zur Teilrevision des kantonalen Richtplans, Kapitel 4.7.1 "Flughafen Zürich", lässt sich in folgenden Anträgen und Positionen zusammenfassen:

- *Das vorliegende Revisionsverfahren für das Richtplankapitel "Flughafen Zürich" ist einstweilen zu sistieren, bis das Ergebnis der kantonalen Volksabstimmung zur Behördeninitiative II "Keine Neu- und Ausbauten von Pisten" vorliegt und die noch laufenden Verhandlungen mit Deutschland über die Beilegung des Fluglärmstreits abgeschlossen sind.*
- *Auf die Berücksichtigung der SIL-Betriebsvariante J_{opt} mit Pistenverlängerungen ist zu verzichten.*
- *Im Sinn einer Konkretisierung von Art. 31 Abs. 2 LSV ist vom Kanton detailliert zu umschreiben, unter welchen Voraussetzungen an der Errichtung eines Gebäudes innerhalb der Abgrenzungslinie ein "überwiegendes" Interesse besteht, welches für eine Baubewilligung erforderlich ist. Ferner soll der Kanton beim Bund auf eine Anpassung von Art. 31 Abs. 2 LSV hinwirken, damit entsprechende Baubewilligungen künftig keiner kantonalen Zustimmung mehr bedürfen.*
- *Im Richtplan sind Vorkehrungen zu treffen, damit die Städte und Gemeinden eingezontes, noch nicht überbautes Wohngebiet innerhalb der Abgrenzungslinie mit Hilfe entsprechender Umzonungen möglichst umfassend in ausserhalb gelegenes Gebiet verlagern können.*
- *Die Abgrenzungslinie soll sich tagsüber an der umhüllenden Kurve des IGW_{Tag} und nachts an jener des AW_{Nacht} orientieren.
Falls der Kanton diesem Anliegen nicht entspricht, soll er dafür sorgen, dass zwischen der von der Region Ost beantragten Abgrenzungslinie und jener gemäss Richtplanentwurf eine Siedlungsentwicklung – also auch eine Aufzoning zur Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete – mittels hochwertiger Lärmschutzmassnahmen möglich bleibt.*
- *Der Text des Richtplans soll unter Ziff. 4.7.1.3.a (Massnahmen Kanton) mit einem zusätzlichen Abschnitt ergänzt werden. Darin ist der Kanton zu verpflichten, sich auch bei der Flughafenbetreiberin für Massnahmen zugunsten des Lärmschutzes einzusetzen.*

1. Demokratische Legitimation der Flughafenplanung

Im Verlauf des nächsten Jahres wird die kantonale Volksabstimmung zur so genannten Behördeninitiative II ("Keine Neu- und Ausbauten von Pisten") sowie zum eingereichten Gegenvorschlag stattfinden. Falls die Stimmberechtigten die Initiative oder den Gegenvorschlag annehmen, wird dies die Festlegungen im zu revidierenden Raumplankapitel "Flughafen Zürich" in massgeblicher Weise beeinflussen. Darauf wird auch im Regierungsratsbeschluss vom 7. Juli 2010 zur vorliegenden Richtplanrevision ausdrücklich hingewiesen. Unter verfahrensökonomischen Aspekten ist es daher sachgerecht, mit der Weiterbearbeitung der Vorlage einstweilen zuzuwarten, bis das fragliche Abstimmungsergebnis vorliegt. Dies umso mehr, als der Kantonsrat bereits verschiedentlich signalisiert hat, dass er ein Pistenausbauverbot am Flughafen befürwortet. Wird das Verfahren dennoch nicht sistiert, könnte der Eindruck entstehen, der Regierungsrat sei bestrebt, das Abstimmungsverhalten "zu seinen Gunsten" zu beeinflussen, indem er die Stimm-

bevölkerung mit dem Hinweis auf die bereits fortgeschrittene Raumplanrevision quasi vor vollendete Tatsachen stellen will, um sich so die raumplanerische Option eines Pistenausbaus offen zu halten.

2. Keine Umkrepelung des bisherigen An- und Abflugbetriebs

Wie bereits einleitend dargelegt, ist es aus planungsrechtlicher Optik geboten, den künftigen An- und Abflugverkehr an den gewachsenen Siedlungsstrukturen auszurichten. Eine Umkrepelung der Verhältnisse würde in einer inakzeptablen Art und Weise den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes widersprechen. Wir sind deshalb klar der Meinung, dass sich die raumplanerischen Festlegungen für den künftigen Flugbetrieb ausschliesslich an den Betriebsvarianten "E optimiert" und "E DVO" orientieren sollen. Auf diese Weise ist auch langfristig gewährleistet, dass sich der Flugverkehr an der gewachsenen Nordausrichtung orientiert und die durch die deutschen Überflugbeschränkungen belasteten Gebiete nicht noch stärker beeinträchtigt werden. Demgegenüber würde die Betriebsvariante "J optimiert" zu einer weit reichenden und damit unter Raumplanungsgesichtspunkten unhaltbaren Umstellung des Flugverkehrs führen, indem neu ein wesentlicher Teil der Landungen von Osten her über die Piste 28 abgewickelt und dafür auch tagsüber häufig in Richtung Norden gestartet würde. Diese Betriebsvariante dient in erster Linie zur Entlastung der ohnehin bereits wenig beschallten Gebiete im Süden des Flughafens, zulasten der Regionen im Norden, Osten und Westen. Sie ist klar abzulehnen.

3. Abgrenzungslinie und Flughafenperimeter

Grundsätzlich werden die neu eingeführten Instrumente der Abgrenzungslinie und des Flughafenperimeters von der *Region Ost* befürwortet. In den vergangenen Jahrzehnten haben es Bund und Kanton versäumt, die Expansion des Flughafens in einer sachgerechten Weise raumordnungspolitisch zu steuern. Die Folge davon ist eine raumplanerische Fehlentwicklung, die sich heute – wenn überhaupt – nur noch in Teilen rückgängig machen lässt. Mit Blick in die Zukunft sind der Flughafenperimeter und die Abgrenzungslinie unter dem Gesichtswinkel der Raumplanung und der Rechtssicherheit im Grundsatz zu begrüssen. Sie ermöglichen es, die künftige Flughafen- und Siedlungsentwicklung aufeinander abzustimmen und die davon betroffenen Gebiete klar gegeneinander abzugrenzen.

Andererseits wird die Bautätigkeit innerhalb der Abgrenzungslinie in verschiedener Hinsicht massiv eingeschränkt. In diesem Zusammenhang ist es unseren Gemeinden, die davon betroffen sind, im Hinblick auf die Erneuerung bestehender Wohnbauten ein Anliegen, dass für die praktische Rechtsanwendung auf kommunaler Ebene anhand eines detaillierten Kriterienkatalogs klar umschrieben wird, wann an der Erstellung eines Gebäudes das für die Baubewilligung erforderliche "überwiegende Interesse" im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV gegeben ist. Da künftig sämtliche Bauvorhaben innerhalb der Abgrenzungslinie unter dem Gesichtswinkel von Art. 31 und Art. 32 LSV zu prüfen sind, sind wir aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen zudem der Meinung, dass die künftig zahlreich anfallenden diesbezüglichen Baubewilligungsverfahren auf kommunaler Stufe erledigt werden sollten, und zwar ohne kantonale Genehmigung für jede einzelne Bewil-



RegionOst

ligung. Der Kanton wird deshalb aufgefordert, beim Bund auf eine entsprechende Anpassung von Art. 31 Abs. 2 LSV hinzuwirken bzw. die Zustimmung des Bundes zu einer entsprechenden, von dieser Bestimmung abweichenden Praxis einzuholen. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die fragliche Regelung vom Verordnungsgeber seinerzeit nicht auf die praktischen Bedürfnisse im Umgang mit von Fluglärm betroffenen Liegenschaften ausgerichtet worden ist.

Ferner sind wir der Meinung, dass im Richtplan die erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden sollen, damit die betroffenen Städte und Gemeinden eingezontes, noch nicht überbautes Wohngebiet innerhalb der Abgrenzungslinie mit Hilfe entsprechender Umzonungen möglichst umfassend in ausserhalb gelegenes Gebiet verlagern können.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit der Festlegung der Abgrenzungslinie die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung heute im Durchschnitt deutlich später zu Bett geht als früher (Stichworte: zunehmende "Mediterranisierung" der Gesellschaft; 24-Stunden-Gesellschaft). Vor diesem Hintergrund wird die Lärmempfindlichkeit in der ersten Nachtstunde (22 bis 23 Uhr) überbewertet, wenn die Abgrenzungslinie nicht nur tagsüber, sondern auch nachts auf der umhüllenden Kurve des Immissionsgrenzwertes (IGW) beruht. Folge davon ist, dass allein wegen der Immissionsgrenzwertüberschreitung während einer einzigen Stunde die Abgrenzungslinie ein rund doppelt so grosses Gebiet umfasst, wie es einzugrenzen wäre, wenn für die fragliche Nachtstunde auf den Alarmwert abgestellt würde, und dies, obwohl im betroffenen Gebiet während 23 Stunden vielerorts nicht nur der IGW, sondern sogar auch der Planungswert eingehalten wird. Mit einer derart restriktiven Festlegung werden die Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Städte und Gemeinden insbesondere mit Rücksicht auf die erwähnte gesamtgesellschaftliche Verlagerung der Schlafenszeit in einer Art und Weise eingeschränkt, die das Prinzip der Verhältnismässigkeit beeinträchtigt. Wir beantragen daher, dass für die fragliche Nachtstunde auf den Alarmwert abgestellt und die Abgrenzungslinie entsprechend angepasst wird. Sollte diesem Anliegen nicht entsprochen werden, ist immerhin zu gewährleisten, dass zwischen der von uns vorgeschlagenen Abgrenzungslinie und jener gemäss Richtplanentwurf eine Siedlungsentwicklung – also auch eine Aufzoning zur Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete – mit hochwertigen passiven Lärmschutzmassnahmen möglich bleibt.

4. Auch Flughafen soll zu Lärmschutz beitragen

Es ist unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht einzusehen, weshalb die lärmbeeinträchtigten Gemeinwesen und Grundeigentümer/innen mit raumplanerischen Restriktionen zu einem gesellschaftsverträglichen Nebeneinander von Luftfahrt- und Siedlungsentwicklung beitragen sollen, der Flughafen hingegen nicht. Dies entspricht auch nicht den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, die auf einen Ausgleich zwischen ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Interessen abzielen. Aus diesem Grund soll der Richtplantext unter Ziff. 4.7.1.3.a (Massnahmen Kanton) mit einem Abschnitt ergänzt werden, welcher den Kanton dazu verpflichtet, auch flughafenseitig für Massnahmen zugunsten des Lärmschutzes zu sorgen. Zu solchen Massnahmen gehören beispielsweise die Einflussnahme auf das Betriebsreglement und die Gebührenordnung der Flughafenhalterin, Massnahmen im Rahmen des Vetorechts des Kantons im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG oder Vereinbarungen mit den Flughafenpartnern.



Wir bitten Sie, sehr geehrte Damen und Herren, die Anträge und Standpunkte der *Region Ost* im Rahmen der Weiterbearbeitung der vorliegenden Richtplanrevision im dargelegten Sinn zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

REGION OST

Im Namen des Lenkungsausschusses:

Michael Künzle, Präsident
Stadtrat Winterthur

Franz Brunner, Vizepräsident
Gemeindepräsident Nürensdorf